



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych

Author: Robert Radek

Citation style: Radek Robert. (2011). Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych. W: M. Stolarczyk (red.), "Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku" (S. 329-343). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Robert Radek

Wpływ euroregionalnej współpracy Polski z sąsiadami na początku XXI wieku na rozwój obszarów transgranicznych

Rozpoczęcie transformacji ustrojowej w Polsce pod koniec ubiegłego wieku wymusiło przekształcenia polityki zagranicznej w jej dwu- i wielostronnych wymiarach. Wykorzystując doświadczenia Europy Zachodniej w zakresie współdziałania między regionami przygranicznymi sformułowano ideę euroregionalizacji jako ważnej formy współpracy transgranicznej. Otwarcie granic po 1989 roku dało terenom przygranicznym nowe, niebywałe szanse rozwojowe. Nastąpił spontaniczny rozkwit kontaktów i ich formalizacja w postaci euroregionów. Drogę do ich utworzenia stanowiło przystąpienie Polski do Rady Europy oraz podpisanie konwencji międzynarodowych regulujących współpracę regionalną. Chociaż współpraca euroregionalna w początkowej fazie rozwoju budziła gorące dyskusje, a także nieporozumienia, obecnie stanowi mocną stronę sąsiedzkiej współpracy transgranicznej. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku do dzisiaj powstało siedemnaście euroregionów¹,

¹ Należy zaznaczyć, że pomysłów powołania kolejnych euroregionów było już kilka. Jako przykład struktury, którą próbowano utworzyć, można podać euroregion Szeszupa, który swym zasięgiem miał obejmować tereny Polski, Litwy, Rosji i Szwecji. Jednak jak wynika z informacji uzyskanych w gminach (m.in. Gołdap i Kowalewo Oleckie), które próbowały zainicjować projekt, euroregion ten nie powstał z udziałem polskiej strony. Drugim nowym euroregionem jest polsko-rosyjski euroregion Łyna-Ława. Na podstawie informacji uzyskanej z gminy Bartoszyce formalnie można potwierdzić istnienie tej struktury transgranicznej. Por. W.T. Modzelewski: *Współpraca euroregionalna. W: Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna. Raport*. Red. E. Romanowska, B. Samojłowicz. Olsztyn 2004, s. 23. Por. zapis stenograficzny (864) z 89. posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospoli-

jednak nie wszystkie przetrwały próbę czasu². Formalnie w 2009 roku na polskich pograniczach funkcjonowało szesnaście euroregionów, których nazwy wiążą się ściśle z otaczającym środowiskiem geograficzno-przyrodniczym: Bug, Niemen, Nysa, Szprewa—Nysa—Bóbr, Pro Europa Viadrina (Przez Odrę do Europy), Karpacki, Tatry, Pradziad, Beskidy, Bałtyk, Glacensis, Pomerania, Silesia.

Dzięki tym strukturom do współpracy transgranicznej włączone zostały obszary przygraniczne wszystkich sąsiadujących z Polską państw. Zestawienie euroregionów wraz z kilkoma podstawowymi informacjami przedstawiono w tabeli 1.³

Tworzeniu polskich euroregionów towarzyszyły różne oczekiwania, np. wzrost korzyści ekonomicznych przez rozszerzenie specjalnych stref ekonomicznych, stref wolnocłowych, a przede wszystkim korzystanie z funduszy pomocowych, wspólne wykorzystanie potencjałów gospodarczych czy skoordynowane zwalczanie bezrobocia. Z perspektywy blisko dwudziestu lat można zauważyć, że nadzieje te nie były bezpodstawne i wiele z celów gospodarczych rzeczywiście osiągnięto, co nie oznacza, że bilans współpracy w ramach euroregionów jest jednoznacznie pozytywny. Można także wskazywać, że spora część zamierzeń nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, co świadczy — moim zdaniem — nie tyle o nieefektywności tej formy współpracy, ile raczej o niewykorzystaniu szansy, jakie ona stwarzała. Skoro bowiem stosowano jednolite kryteria współpracy (np. wszyscy mieli podobne możliwości uzyskania wsparcia w ramach środków pomocowych) i jednej grupie podmiotów biorącej udział we współpracy transgranicznej udało się maksymalnie wykorzystać pomoc i podnieść przez to standard życia społeczności lokalnych i pośrednio regionalnych, a w drugiej grupie rezultaty były mizerne, to z pewnością należy tu

tej Polskiej w dniu 30 lipca 2003 roku oraz zapis stenograficzny (1490) z 216. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 października 2004 roku.

² Powstanie euroregionu Dobrava wiązało się z kilkuletnimi nieudanymi staraniami gmin z okolic Wałbrzycha o przystąpienie do Euroregionu Glacensis. Zniechęcone piętrzącymi się problemami gminy te postanowiły poszukać partnerów po drugiej stronie granicy, aby utworzyć region transgraniczny. Efektem podjętych działań było podpisanie w 2001 roku porozumienia o utworzeniu euroregionu. W praktyce euroregion Dobrava nie podjął działalności, ponieważ jego powstanie zmobilizowało euroregion Glacensis do przyjęcia gmin z okolic Wałbrzycha we własne struktury. W związku z tą „walką o gminy” na mocy wspólnej decyzji euroregion Dobrava poddano procesowi likwidacji, który zakończył się 1 stycznia 2004 roku. Zob. szerzej M. Migalski, W. Wojtasik: *Polska i Republika Czeska. Dekada sąsiedztwa*. Sosnowiec 2004, s. 162.

³ Pominęte zostaną kwestie statystyczne, takie jak: liczba ludności, powierzchnia, gęstość zaludnienia, gdyż są to dane, które ulegają częstym zmianom i nie są najważniejsze w dalszych analizach. Kompleksowe zestawienie można też znaleźć w pracy P. Wahl: *Euro-pejska polityka regionalna*. Szczecin 2003, s. 80—130.

Tabela 1

Status euroregionów na granicach Polski

Euroregion	Data i miejsce utworzenia	Strony porozumienia	Sygnatariusze	Model
1	2	3	4	5
Pogranicze Zachodnie				
Pomerania (polsko-niemiecko-szwedcki)	15.12.1995 Szczecin	Komunalny Związek Celowy Gmin Pomorza Zachodniego „Pomerania”, miasto Szczecin, Niemiecki Związek Komunalny „Pomerania”, Związek Gmin Skanii	przewodniczący stowarzyszeń, prezydent związku, prezydent miasta	samorządowy
Pro Europa Viadrina (polsko-niemiecki)	21.12.1993 Rogi	Związek Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina”, Niemieckie Stowarzyszenie „Środkowa Odra”	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Sprewa-Nysa-Bóbr (polsko-niemiecki)	21.09.1993 Gubin	Stowarzyszenie Gmin Rzeczypospolitej Polskiej, Niemieckie Stowarzyszenia Miast i Powiatów	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Nysa (polsko-niemiecki)	21.05.1991 Zittau	Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Nysa”, Euroregion „Nysa”, Regionalne Komunalne Stowarzyszenie Miast i Gmin Północnych Czech, Komunalne Stowarzyszenie Euroregionu „Nysa” — sekcja niemiecka	przewodniczący stowarzyszeń, w przypadku Czech dodatkowo przewodniczący powiatów	samorządowy
Pogranicze Południowe				
Glacensis (polsko-czeski)	05.12.1996 Hradec Kralove	Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej, Regionalne Stowarzyszenie do spraw Współpracy Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Pradziad (polsko-czeski)	02.07.1997 Jesenik	Stowarzyszenie Gmin Rozwoju Dorzecza Osobłogi, Unia Turystyczna Ziemi Nyskiej, Stowarzyszenie miast i gmin Powiatów Bruntal, Jeseník i Šumperk	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy

cd. tab. 1

1	2	3	4	5
Silesia (polsko-czeski)	20.09.1998 Opawa	Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry, Stowarzyszenie Współpracy Czesko-Polskiej Śląska Opawskiego	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Śląsk Cieszyński (polsko-czeski)	22.04.1998 Cieszyn	Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, Regionalne Stowarzy- szenie Współpracy Czesko-Polskiej Śląska Cieszyńskiego	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Beskidy (polsko-czesko-słowacki)	09.06.2000 Frydek- -Mistek	Stowarzyszenie „Region Beskidy” z siedzibą w Bielsku-Białej, Zdrzenie Region Beskidy z siedzibą w Żylinie, Sdrzeniu Region Beskidy we Frydku-Mistku	przewodniczący stowarzyszeń	samorządowy
Tatry (polsko-słowacki)	26.08.1994 Nowy Targ	Stowarzyszenie „Euroregion Tatry”, Związek „Region Tatry”	przewodniczący wsi i miast cze- skich oraz polskich gmin (wój- towie, burmistrzowie i prezy- denci)	administracyjno- -samorządowy
Karpacie (polsko-węgiersko- -słowacko-ukraińsko- -rumuński)	14.02.1993 Debreczyn	Związek międzyregionalny „Euroregion Kar- packi”	wojewodowie i przewodniczący sejmików gmin 2 województw, przewodniczący Stowarzyszenia Regionu Karpackiego 6 miast słowackich, przewodniczący Pre- zydenta Ukrainy na Obwód i przewodniczący Rady Obwodu oraz 2 pełnomocników Prezy- denta Republiki Węgierskiej na komitaty i przedstawiciele Zgromadzeń Regionalnych oraz miasto o statusie stolicy komi- tatu, przewodniczący 5 okrę- gów rumuńskich	administracyjno- -samorządowy

Pogranicze Wschodnie				
Bug (polsko-ukraińsko- białoruski)	29.09.1995 Łuck na Ukrainie	Związek Transgraniczny „Euroregion Bug”	wojewodowie 4 województw i przewodniczący Rady Obwo- dowej	administracyjno- -samorządowy
Niemen (polsko-białorusko-li- tewsko-rosyjski)	06.06.1997 Augustów	Związek Transgraniczny „Euroregion Nie- men”	wojewoda, przewodniczący Obwodowego Komitetu Wyko- nawczego, zarządcy 2 powia- tów litewskich	administracyjno- -samorządowy
Puszcza Białowieśka (polsko-białoruski)	25.05.2002 Hajnówka	Powiat Hajnowski, Gmina Miejska Hajnówka, Gmina i Miasto Kleszczele, Gmina Białowie- ża, Gmina Czeremcha, Gmina Czyże, Gmina Dubicze Cerkiewne, Gmina Wiejska Haj- nówka, Gmina Narew, Gmina Narewka, Rejon Kamieniec, Rejon Prużany, Rejon Swisłocz	reprezentanci jednostek samo- rządowych	administracyjno- -samorządowy
Pogranicze Północne				
Bałtyk (polsko-duńsko-litew- sko-łotewsko-rosyjsko- -szwedzki)	22.02.1998 Malbork	Hrabstwo Bornholmu, miasto i region Liepāja, Okręg Kłajpedzki oraz merostwa miast Kłaj- pedy, Pałangi i Neringi oraz rejonów Kłaj- pedzkiego, Kretingoskiego, Sziluckiego i Sku- odskiego, Stowarzyszenie „Gmin Rzeczypo- spolitej Polskiej — Euroregionu Bałtyk” oraz urzędy wojewody i Sejmiki Samorządowe Gmin województw elbląskiego, gdańskiego, olsztyńskiego i słupskiego, Związek Muncy- palny Obwodu Kaliningradzkiego, Stowarzy- szenie Władz Lokalnych i Rady województw Blekinge i Kronoberg, Urząd Wojewódzki Administracji Blekinge, Rada Regionalna Województwa Kalmar	wojewodowie, przewodniczący sejmików, stowarzyszeń i rad związków, merowie miast i rejo- nów oraz dyrektorzy rad woje- wódzkich	administracyjno- -samorządowy
Łyna — Ława (polsko-rosyjski)	04.09.2003 Bartoszyce	Stowarzyszenie Samorządów Przygranicz- nych „Euroregion Łyna — Ława”	przewodniczący stowarzyszeń	administracyjno- -samorządowy

mówić o nieudolności lokalnych liderów politycznych i kierowanej przez nich administracji.

W inicjatywach transgranicznych i euroregionalnych w polskiej rzeczywistości prekursorski charakter miały regiony wzdłuż zachodniej granicy. Nawiązywanie przez podmioty polskie kontaktów ponadgranicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym na tym obszarze, wyprzedzając uregulowania prawne, doprowadziło do powstania czterech euroregionów. Znalazły się one w gronie pierwszych tego typu inicjatyw, dlatego stały się jednocześnie dobrym źródłem informacji o efektach takiej współpracy.

Podjmując próbę synkretycznego ujęcia współpracy na pograniczu, można zauważyć, że obszar polskiej części euroregionów zajmuje blisko 160 tys. km², co stanowi ponad 51% terytorium kraju. Największe są polskie części euroregionów: Bałtyk (blisko 42,5 tys. km²), Bug (25 tys. km²) i Niemen (20,5 tys. km²), natomiast najmniejsze to: Śląsk Cieszyński (929 km²) i Beskidy (1850 km²). Polskie euroregiony zamieszkuje ponad 15 mln ludności. Największe zagęszczenie ludności występuje w euroregionie Śląsk Cieszyński (aż 322 osoby na 1 km²) i Beskidy (250), podczas gdy w euroregionie Niemen 1 km² zamieszkuje tylko 58 osób, a w euroregionie Pro Europa Viadrina — 67 osób. Choć euroregiony są obszarami peryferyjnymi, to jednak można zauważyć, że stopień ich urbanizacji jest wysoki, gdyż na tych obszarach znajduje się ponad 400 miast. Wskaźnik ludności miejskiej jest najwyższy w euroregionach: Pomerania (ponad 75%) i Pradziad (69%), najniższy zaś w euroregionach: Tatry (31%) i Karpacki (41%)⁴.

Można zaobserwować, że na granicy wschodniej i północnej funkcjonują euroregiony wyraźnie większe pod względem powierzchni niż na pozostałych granicach, co jest uwarunkowane modelem euroregionu, jaki zastosowano inicjując współpracę (tzw. aspekt podmiotowy)⁵. Przy granicy zachodniej akces przystąpienia do euroregionów złożyła większość gmin z byłych województw przylegających do granicy. Były to inicjatywy lokalne wspierane przez wojewódzkie władze samorządowe. Stąd też w grupie gmin aplikujących były zarówno gminy przygraniczne, jak i śródlądowe, nienależące do euroregionów. Na pograniczu południowym euroregiony z udziałem gmin przygranicznych są to stosunkowo małe części terytorium państwa polskiego,

⁴ S. Ciok: *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*. Wrocław 2004, s. 130.

⁵ Zob. też m.in. M. Greta: *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*. Łódź 2003, s. 124—125; A. Rączaszek: *Spoleczno-demograficzne zróżnicowanie obszarów przygranicznych w Polsce*. Katowice 2001, s. 215—216; T. Borys: *Idea euroregionów*. W: *Euroregion Niemen. Analiza rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej części euroregionu*. Red. S. Wrzosek, G. Dobrzański. Białystok 2000, s. 22; H. Dumala: *Czy istnieje model „polskiego euroregionu”*. W: *Euroregiony — mosty do Europy bez granic*. Red. W. Malendowski, M. Szczepaniak. Warszawa 2000, s. 60—62.

które już współpracowały z partnerami po drugiej stronie granicy bądź chciały taką współpracę nawiązać, widząc w niej obustronne korzyści. Były to inicjatywy lokalne małych społeczności pogranicza. Natomiast odmienna sytuacja miała miejsce na pograniczu północnym i wschodnim. W efekcie podjętych decyzji we współpracy euroregionalnej biorą udział całe były województwa, niezależnie od tego, czy mają dostęp do granicy. Do euroregionu Karpackiego na przykład należą więc obszary dwóch byłych województw: krośnieńskiego i przemyskiego oraz rzeszowskiego i tarnowskiego, jako nieposiadające styczności z granicą państwa. Podobna sytuacja jest w euroregionie Bug⁶, który poza województwami granicznymi obejmuje także terytoria byłych województw lubelskiego i tarnobrzeskiego.

Udział podmiotów lokalnych we współpracy w ramach euroregionu może mieć też różny status, który jest zależny od wewnętrznych ustaleń umawiających się stron. Po stronie polskiej można zatem odnotować gminy, będące członkami euroregionu, gminy stowarzyszone z euroregionem (np. część gmin polskich w euroregionie Bałtyk) i gminy kandydujące. Oprócz tego dopuszcza się możliwość rezygnacji z członkostwa bądź przeniesienie do innego euroregionu⁷. Widać na tej podstawie dużą swobodę w zakresie form partycypacji we współpracy euroregionalnej, co nie tylko świadczy o szeroko rozumianej elastyczności instytucjonalnej współpracy, ale także stanowi jednocześnie zachętę, by do owej współpracy przyłączać się bez obaw.

Istotnym aspektem funkcjonowania euroregionów są ich struktury organizacyjne. W aspekcie strukturalnym można wyróżnić dwa rodzaje euroregionów:

- model zintegrowany (nazywany również homogenicznym),
- model rozproszony (nazywany heterogenicznym).

W modelu zintegrowanym wszystkie organy funkcjonują na poziomie euroregionalnym i cechują się dużą koordynacją działań (podejmowane decyzje odnoszą się do całości euroregionu, a nie do krajowych części składowych), zaś sam euroregion ma wspólną siedzibę, co jednocześnie nie powoduje, że można go traktować jako ponadpaństwową instytucję. Dzięki takiemu rozwiązaniu działalność w ramach zadań i kompetencji jednostek terytorialnych tworzących euroregion jest zgodna z wewnętrznym prawem państwa, polityką zagraniczną i zobowiązaniami międzynarodowymi.

Model rozproszony powoduje z kolei sytuację, w której współpraca, mimo pewnej instytucjonalizacji, charakteryzuje się dużym zakresem odrębności stron, a koordynacja działań jest mniejsza niż w modelu zintegrowanym. Organy dzielą się na wspólne dla stron (powoływane na zasadzie

⁶ Zob. H. Dumała: *Euroregion Bug po reformie terytorialnej kraju*. W: *Euroregiony — mosty..., passim*.

⁷ Zob. przykłady A. Rączaszek: *Spoleczno-demograficzne zróżnicowanie...*, s. 217.

równej reprezentacji każdej ze stron) i odrębne dla poszczególnych części narodowych⁸.

Analiza struktur polskich euroregionów pozwala na wyodrębnienie następujących elementów: rady, prezydium, sekretariatu oraz komisji roboczych. Najwyższym (stanowiącym) organem euroregionów jest organ plenarny, który zazwyczaj przyjmuje nazwę rady. Tak jest w przypadku euroregionów: Bałtyk, Bug, Nysa, Pomerania, Sprewa-Nysa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Glacensis, Niemen, Karpacki, Śląsk Cieszyński, Silesia. Odmienne nazwano ten organ w euroregionach Pradziad i Tatry. W pierwszym z nich stosuje się nazwę „parlament”, a w drugim „kongres”. Rada jest organem wspólnym we wszystkich euroregionach i liczy od 3 (euroregion Karpacki i Glacensis) do 35 (Tatry) przedstawicieli każdej ze stron. Posiedzenia odbywają się zwykle dwa razy w roku bądź przynajmniej raz (Tatry, Silesia), a jedynie Rada Euroregionu Karpackiego spotyka się częściej — cztery razy. Do zadań rady (parlamentu, kongresu) należy przede wszystkim określenie kierunków i programu działania, zatwierdzanie projektów współpracy, uchwalanie planów finansowych i przyjmowanie sprawozdań z ich realizacji. W grupie kompetencji znajduje się również podejmowanie decyzji o rozszerzeniu terytorium działania euroregionu oraz przyjmowanie do wiadomości decyzji o wystąpieniu lub zawieszeniu członkostwa stron w euroregionie, uchwalenie poprawek w statucie, podejmowanie decyzji o zmianach w strukturze organizacyjnej euroregionu, podejmowanie uchwał dotyczących członkostwa euroregionu w organizacjach międzynarodowych, reprezentowanie euroregionu wobec osób trzecich. Jeśli w strukturze organizacyjnej euroregionu jest prezydium⁹, to rada zatwierdza jego skład oraz przyjmuje sprawozdania z jego działalności. Prezydium pełni funkcje reprezentacyjne i koordynacyjne w okresie pomiędzy posiedzeniami rady euroregionu, a w jego skład wchodzi zazwyczaj 1—6 przedstawicieli każdej ze stron¹⁰.

Euroregionalnym organem wykonawczym i administracyjnym jest sekretariat (Pomerania, Pro Europa Viadrina, Sprewa-Nysa-Bóbr, Nysa, Glacensis, Silesia, Śląsk Cieszyński, Bug, Bałtyk), biuro (Niemen), sekretarze (Pradziad, Tatry) lub dyrektor wykonawczy (euroregion Karpacki). W przypadku pięciu

⁸ M. Greta: *Euroregiony a integracja...*, s. 131—132; H. Dumała: *Czy istnieje model...*, s. 64.

⁹ Prezydium nie ma jedynie w euroregionach: Karpackim, Glacensis i Śląsk Cieszyński.

¹⁰ Dość szczególne i szerokie kompetencje ma prezydium w euroregionie Silesia. Można odnieść wrażenie, że prezydium przejęło w pewnym sensie kompetencje rady. Zob. §7 Statutu Euroregionu Silesia. Źródło: http://www.euroregion-silesia.pl/informacje/statut_euro.htm (dostęp: 10 września 2009). Zob. też M. Migalski, W. Wojtasik: *Polska i Republika Czeska...*, s. 164; J. Róg: *Relacje społeczno-ekonomiczne na pograniczu polsko-czeskim*. Opole 2001, s. 168; H. Dumała: *Czy istnieje model...*, s. 65.

z nich organ ten jest wspólny i obsługuje całość euroregionu. Na przykład w euroregionie Pomerania jego siedzibą jest Szczecin, w euroregionie Niemen — Suwałki, zaś siedziba euroregionu Nysa mieści się po niemieckiej stronie w Zittau. W dwóch przypadkach, a mianowicie w euroregionie Karpackim i euroregionie Bałtyk, obowiązywała w tej kwestii zasada rotacji, jednakże odchodzi się od niej powoli z uwagi na aspekt praktyczny tego typu przedsięwzięcia. Decyzją Rady Euroregionu Bałtyk od dnia 1 lipca 2004 roku funkcjonuje Stały Międzynarodowy Sekretariat. Zgodnie z nowym schematem organizacyjnym, zatwierdzonym przez Zarząd strony polskiej w ERB w dniu 21 maja w Gołczewie, jest on uwzględniony w strukturze sekretariatu polskiego. Intencją stron — krajów członkowskich ERB — było stworzenie ciała koordynującego prace sekretariatów krajowych Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rosji i Szwecji, wspierającego działania realizowane na terenie euroregionu oraz budującego jego wizerunek jako organizacji dobrze przygotowanej do wdrażania inicjatyw europejskich¹¹. W pozostałych zaś euroregionach działają wyłącznie krajowe sekretariaty (sekretarze, biura). Sekretariat zapewnia bieżącą obsługę euroregionu, a więc załatwia sprawy administracyjne (kancelaryjno-biurowe), koordynuje działalność grup roboczych, a w sytuacji, gdy statut nie przewiduje powołania prezydium, jego kompetencje są znacznie rozszerzone i obejmują również prezentowanie euroregionu na zewnątrz, zwoływanie posiedzeń rady, przygotowywanie i przedkładanie radzie projektów uchwał oraz wykonywanie uchwał rady.

Rozwiązywaniem konkretnych problemów i podejmowaniem współpracy w konkretnych dziedzinach zajmują się komisje robocze, które działają we wszystkich polskich euroregionach, a ich liczba waha się od 3 (euroregion Pro Europa Viadrina) do 15 (euroregion Nysa)¹². W niektórych euroregionach działają komisje rewizyjne w celu nadzorowania bieżących wydatków oraz kontrolowania prawidłowości prowadzenia dokumentacji.

Z perspektywy kilkunastu lat można zaobserwować, że zmiany, jakie dokonywały się w strukturach organizacyjnych euroregionów, wyraźnie zmierzają do uporządkowania i systematyzowania struktur współpracy, tak

¹¹ Por. dotychczasowe rozwiązania opisane m.in. w pracach W. Toczyński, A. Mikołajczyk: *Euroregion Bałtyk — odkrywanie konieczności*. W: *Euroregiony wschodniego pogranicza — założenia i osiągnięcia*. Red. A. Stasiak. Białystok 2002, s. 82—83; W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony — Polski krok do integracji europejskiej*. Wrocław 2000, s. 162—164. <http://www.eurobalt.org.pl/sekretariat.php> (dostęp: 10 września 2009); zob. też §10 Statutu Euroregionu Bałtyk: <http://www.eurobalt.org/downloads/file1.pdf> (dostęp: 10 września 2009).

¹² Liczba 15 komisji, które działały w Euroregionie Nysa, została ostatnio zredukowana do 3 (tzw. E KOM E — Komisja „Gospodarka”; E KOM H — Komisja „Społeczeństwo” oraz łącząca obie poprzednie E KOM SF — Komisja Funduszy Małych Projektów). Zob. najświeższe dane http://www.euroregion-nysa.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=53 (dostęp: 10 września 2009).

by efektywność ich działań była większa. Obserwuje się na przykład ogólnoeuroregionalny proces, zmierzający do redukcji liczby komisji i ich porządkowania w zakresie podmiotu działalności. Ogólnie jednak w przypadku polskich euroregionów trudno mówić o jednym powszechnie przyjętym modelu. Podobnie zresztą sytuacja kształtuje się w innych krajach Europy Środkowowschodniej, a także w krajach tzw. starej Unii Europejskiej. Na gruncie polskim widać połączenie cech zarówno modelu homogenicznego, jak i heterogenicznego. Poza tym obserwuje się brak korelacji między aspektem podmiotowym (podział na model administracyjny i samorządowy) a strukturalnym, choć model samorządowy łączy więcej cech modelu homogenicznego. Ponadto struktura polskich euroregionów jest najbardziej podobna do Euregio, natomiast mniej do euroregionu Basilensis i euroregionu Saar-Lor-Lux¹³. Jak podkreśla Marianna Greta, aspekt strukturalny ma istotny wpływ na aspekt funkcjonalny tych struktur, a mieszany model powoduje, że rezultaty współpracy euroregionalnej postępują wolniej¹⁴.

Dotychczasowe doświadczenia związane z działalnością euroregionów należy traktować pozytywnie, choć nie wolno tracić z pola widzenia również aspektów negatywnych. Z pewnością jako korzyść wynikającą ze współpracy euroregionalnej należy uznać wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom społeczności lokalnych. Euroregiony, pokrywając polskie granice gęstą siecią wzajemnych powiązań, starały się odwoływać do procesów integracji europejskiej i jednocześnie dzięki wykorzystywaniu różnorodnych narzędzi finansowych odpowiadać na potrzeby poszczególnych obszarów. Dzięki temu mimo że na gruncie najbardziej ogólnych rozwiązań owe euroregiony stanowią struktury o znacznym stopniu podobieństwa, to jednak ich działania zawsze będzie charakteryzowało podejmowanie prób realizacji celów specyficznych dla każdego obszaru. W zasadzie katalog celów stawianych przed wszystkimi euroregionami na polskich pograniczych jest podobny, a problemy wynikające w skali lokalnej pozwalają na takie nakierowanie strumieni środków, aby ich wykorzystanie było jak najbardziej efektywne. W rzeczywistości takim miernikiem realizacji zadań stawianych przed euroregionami jest dynamizowanie szybkości rozwoju i stopnia zaspokajania różnorodnych potrzeb przez społeczności zamieszkujące na ich terenach.

¹³ W literaturze przedmiotu wymienione trzy euroregiony najczęściej podawane są jako modelowe przykłady współpracy transgranicznej w Europie. Wiele nowo tworzonych struktur w skali europejskiej odwołuje się do ich doświadczeń. Euregio jest najstarszą strukturą euroregionalną, stanowiącą wzorzec podstawowy m.in. dla polskich euroregionów, Euroregion Basiliensis z kolei jest ciekawym przykładem heterogenicznej struktury pod względem społeczno-ekonomicznym oraz warunków naturalnych, która uruchamia szersze inicjatywy integracyjne. Euroregion Saar-Lor-Lux także jako przykład regionu homogenicznego spełnia funkcje koordynacyjne i ma duże znaczenie integracyjne.

¹⁴ M. Greta: *Euroregiony a integracja...*, s. 133.

W literaturze przedmiotu bardzo często i jak najbardziej słusznie podaje się, że euroregiony to instytucje, które w sposób praktyczny przygotowywały społeczeństwa, w tym lokalne społeczności, do wyzwań związanych z integracją europejską. Można było je traktować jako swoistego rodzaju „obszary doświadczalne”, pozwalające na sprawdzanie w skali mikro, jak niektóre procedury europejskie są wdrażane na grunt przyszłych członków Unii Europejskiej. Bardzo często właśnie współpraca w ramach euroregionów była pierwszym elementem osvajania się społeczności lokalnych z zasadami i celami procesów integracyjnych. Dzięki tego rodzaju współpracy dochodziło do wielu jak najbardziej pozytywnych zmian, takich jak: przełamywanie pierwszych, negatywnych stereotypów o sąsiadach po drugiej stronie granicy, wzajemne poznanie społeczności narodowych i zrozumienie istoty różnic kulturowych oraz nabywanie pewnych kompetencji społecznych¹⁵. Należy przy tym mieć świadomość, że polskie euroregiony w porównaniu z zachodnioeuropejskimi kryją w sobie znacznie większe konflikty etniczne i dysproporcje gospodarcze, a przy tym mają mniejsze doświadczenie w dziedzinie samorządu regionalnego i lokalnego. Z tego wynika kolejny problem, jakim jest ich ogólnie definiowana słabość, która z kolei powoduje, że na pierwszy plan wysuwają się problemy gospodarcze, infrastrukturalne, z zakresu ochrony środowiska, a następnie dopiero promowania współpracy transgranicznej, edukacji, współpracy kulturalnej i społecznej.

Euroregionalizacja polska w zakresie celów jest identyczna z zachodnioeuropejską, bo w obu przypadkach zasadniczo najważniejsze wydają się sprawy związane z rozwiązywaniem konfliktów etnicznych, stymulowaniem rozwoju gospodarczego i społecznego oraz wspieraniem integracji europejskiej, jednak w zakresie etapów rozwoju nie da się jej przyrównać do pierwotnego modelu. Rozwój euroregionów w Polsce rozpoczął się bowiem od współpracy gospodarczej i infrastrukturalnej, a następnie zmierzał do współpracy w dziedzinie kultury i ogólnie rozumianej tematyki społecznej. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawiała się w euroregionach zachodnioeuropejskich, co wynikało przede wszystkim z innych uwarunkowań¹⁶

¹⁵ M. Migalski, W. Wojtasik: *Polska i Republika Czeska...*, s. 171.

¹⁶ Euroregionalne wzorce zachodnioeuropejskie nie są w pełni do przyjęcia przez polskie euroregiony, co wynika z odmiennych uwarunkowań. Są one rezultatem: 1) odmiennych tradycji niepodległościowych, 2) charakteru wewnętrznych i zewnętrznych stosunków politycznych, 3) różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego, 4) różnych rozmiarów możliwości finansowych państw i ludności, 5) konsekwencji wcześniej ukształtowanych powiązań gospodarczych, 6) charakteru granic państwowych (od bardzo hermetycznych do coraz bardziej liberalnych), 7) stopnia atrakcyjności rynku pracy po obu stronach granicy, 8) więzi społecznych ludności krajów i obszarów transgranicznych. M. Greta: *Euroregiony a integracja...*, s. 182.

i potrzeb, a ponadto w polskich euroregionach współpraca była inicjowana przez zachodniego partnera, pioniera w tej dziedzinie¹⁷.

Postawić można zatem pytanie: Czy odwrotna kolejność etapów rozwoju euroregionów w Polsce nie była czynnikiem wpływającym na rozwój społeczności lokalnych i regionalnych? Czy nie zaburzyła w pewnym sensie naturalnego procesu tworzenia zintegrowanych regionów i pośrednio nie przyczyniała się do osłabiania efektów współpracy? Niektórzy badacze podkreślają, że we współpracy euroregionalnej w Polsce brakuje myślenia w kategoriach wspólnych regionów transgranicznych po obu stronach granicy. Działalność euroregionów nie dostarczyła do tej pory argumentów świadczących o powstaniu w świadomości społecznej kategorii dobra wspólnego, a interesy stron narodowych są nadal postrzegane jako konkurencyjne względem siebie. Tymczasem pamiętać należy, że przecież dopiero zmiana myślenia, uwarunkowana właśnie wspomnianą współpracą społeczno-kulturalną, pozwoli na rzeczywiste i kompletne wykorzystanie efektu synergii związanego z istnieniem regionu transgranicznego.

Na tej podstawie można obserwować, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej następuje stopniowe przesuwanie akcentów na pierwotną rolę euroregionów jako instrumentów współpracy transgranicznej. Ich rola jako swoistych katalizatorów procesów integracyjnych nie tyle się wyczerpuje, ile jest zastępowana przez działania odbywające się na poziomie regionalnym i narodowym. To z kolei może powodować, że wymierne korzyści wynikające z działalności euroregionów mogą stopniowo docierać do świadomości społeczności lokalnych i regionalnych.

Częściowo obserwuje się już na obszarach euroregionów polskich pozytywne zjawiska, podobne do zjawisk występujących na terenach euroregionów zachodnioeuropejskich. Chodzi mianowicie o uzyskiwanie większej spójności ekonomicznej i politycznej omawianych obszarów, a w szczególności: aktywizowanie wspólnot lokalnych, tworzenie regionalnych grup interesów, podejmowanie działań na rzecz ochrony regionów o unikatowych walorach kulturalnych, rozwijanie komunikacji i telekomunikacji, aktywizowanie małych i średnich przedsiębiorstw (ogólnie rozwój technologiczny), ożywianie ruchu granicznego (m.in. przez rozwój turystyki), zanikanie wzajemnych uprzedzeń międzysąsiedzkich i przezwyciężanie głównych problemów związanych z peryferyjnym położeniem obszarów i poprawą warunków bytowych miejscowej ludności.

Warunkiem podstawowym, aby wskazane efekty można było osiągać i utrzymywać, jest — moim zdaniem — popularyzowanie idei euroregionalizacji i wskazywanie przy tym na korzyści, jakie się z nią wiążą. Główną rolę

¹⁷ R. Suchocka: *Współpraca transgraniczna — nowy model stosunków interetnicznych*. W: *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej — kontynuacje i wyzwania*. Red. J. Leszkowicz-Baczyński. T. 1. i 2. Zielona Góra 2001, s. 236—238; M. Greta: *Euroregiony a integracja...*, s. 154—155.

winni odgrywać również lokalni liderzy, którzy byliby w stanie wykorzystywać wszelkie szanse, jakie stwarza współpraca, i w maksymalny sposób mobilizować społeczności lokalne do działania. Jakość elit lokalnych jest w tym przypadku najważniejszym czynnikiem, od którego zależy powodzenie współpracy w ramach euroregionów.

Współpraca euroregionalna powinna być zgodnie ze swoimi założeniami integracyjnymi bliska społecznościom lokalnym, gdyż bazuje na szczeblu władz lokalnych sąsiadujących z sobą regionów. Ma ona wiele instrumentów wykorzystujących wspólne dziedzictwo kulturowe i historyczne sąsiadujących ze sobą społeczności lokalnych. Dzięki temu można zauważyć, że uczy ona tolerancji dla odrębności kulturalnej i językowej, co sprzyja integracji tych obszarów. Odnoszone dzięki współpracy euroregionalnej korzyści różnego rodzaju pozwalają na przełamywanie uprzedzeń i stereotypów¹⁸. Podstawą do przełamywania wspomnianych barier jest dostrzeganie przez mieszkańców euroregionów konkretnych przejawów współpracy transgranicznej w poszczególnych gminach i świadomość odnoszonych korzyści z zaangażowania środków uzyskanych z programów wspierających ten typ współdziałania. Wiedza o euroregionie sprzyja zatem akceptacji idei regionalizacji.

Współpraca euroregionalna przyczynia się również do powstania dialogu międzykulturowego. Kooperacja między sąsiadującymi obszarami przygranicznymi, rozwój kontaktów między władzami, podmiotami gospodarczymi, instytucjami i mieszkańcami euroregionów pozwala skutecznie przełamywać wzajemnie uprzedzenia i zastępować je zaufaniem oraz dobrymi stosunkami sąsiedzkimi, sprzyjając tolerowaniu odmiennych systemów wartości, a niejednokrotnie prowadząc do akceptacji wielokulturowości¹⁹.

Innym instrumentem współpracy euroregionalnej wykorzystywanym w rozwoju społeczności lokalnych jest integracja przez rozwiązywanie problemów występujących w transporcie, infrastrukturze, przygranicznym ruchu osobowym oraz w szeroko rozumianej współpracy gospodarczej. Pamiętać należy, że często maksymalizacja korzyści wynikająca ze wspólnego działania, tańszego wykorzystania infrastruktury i potencjału po obu stronach granicy jest ważkim argumentem przemawiającym za rozwojem współpracy transgranicznej. Zdarzają się jednak przypadki, gdy z uwagi na animozje i partykularne interesy trudno wypracować wspólne stanowiska na przykład w kwestiach infrastrukturalnych, na czym tracą całe społeczności pogranicza.

Ważną dziedziną, która niewątpliwie nie budzi wielu kontrowersji, a przyczynia się także znacząco do rozwoju lokalnego i regionalnego, jest ochrona środowiska naturalnego. Żadne granice bowiem nie stanowią bariery

¹⁸ Potwierdza się zatem teza, którą wysunął czołowy architekt wspólnej Europy Jean Monet, że ludzi łączy wspólne interesy.

¹⁹ R. Suchocka: *Współpraca transgraniczna — nowy model...*, s. 240.

dla różnego rodzaju zanieczyszczeń. Dlatego też w działalności euroregionów można znaleźć wiele przykładów świadczących o trosce sozologicznej.

Istotnym elementem dynamizującym rozwój lokalny i regionalny jest wspierana dzięki współpracy transgranicznej wspólna działalność edukacyjna, naukowa i kulturalna, która ma pobudzać tożsamość lokalną. Do osiągnięć w tej dziedzinie można wpisać polsko-niemieckie szkoły partnerskie umożliwiające „edukację na granicy”. Instytucje edukacyjne na polsko-niemieckim pograniczu przejęły funkcję pomostu, który zastąpił dotychczasowe bufory własnej kultury w stosunku do kultury sąsiada. Zainicjowano konkretne przedsięwzięcia, aby poprawić wzajemną komunikację²⁰.

Wszystkie uwagi dotyczące współpracy euroregionalnej potwierdzają powszechnie uznawany pogląd, że jako przejaw regionalizmu jest ona ważnym elementem łączącym pomiędzy autarkią a globalizmem. W dzisiejszym świecie Polska, tak samo jak jej sąsiedzi, jest skazana na wzajemną współpracę, ale ze względu na odmienności o różnym podłożu (kultura, religia, uwarunkowania cywilizacyjne, konflikty interesów) kooperacja w skali państwowej jest dość trudna. Stąd też współpraca regionalna, a w tym szczególnie euroregionalna na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych, jest przykładem strategii w polityce zagranicznej państw, by wykorzystywać bardziej efektywne metody zaspokajania potrzeb i realizacji interesów w środowisku międzynarodowym, z wykorzystaniem takich atutów, jak: bliskość geograficzna, wspólnota losów historycznych i tradycji, więzy polityczne, kulturowe czy gospodarcze.

Podsumowując, współpraca euroregionalna stanowi dla mieszkańców pogranicza szansę rozwojową, której wykorzystanie jest uzależnione od lokalnych liderów i umiejętności promowania idei transgranicznego współdziałania. Dotychczasowy przebieg współpracy w ramach struktur euroregionów pozwala na zauważenie kilku ciekawych prawidłowości.

Po pierwsze, zważywszy na różnorodność jako fundamentalną cechę europejskiej tożsamości i na to, że kultura europejska jest jednocześnie homoge-

²⁰ Jako przykład można podać organizację o nazwie Polsko-Niemiecka Współpraca Młodzieży (PNWM). Jest ona pierwszą dwunarodową, polsko-niemiecką organizacją posiadającą osobowość prawną organizacji międzynarodowej. Utworzona została w roku 1991 przez rządy Polski i Niemiec, które w formie umowy międzynarodowej przekazały PNWM swoje kompetencje w zakresie wspierania polsko-niemieckiej wymiany młodzieży. W roku 1993 PNWM rozpoczęła działalność. Polscy i niemieccy pracownicy, zatrudnieni w dwu biurach w Warszawie i w Poczdamie, zajmują się finansowym wspieraniem programów polsko-niemieckiej wymiany młodzieży organizowanych w obu krajach. Wspieranie oznacza, że organizacja dofinansowuje spotkania, praktyki, programy specjalistyczne i inne, w których biorą udział młodzi ludzie z Polski i Niemiec. Innym realizowanym zadaniem jest pomoc w znalezieniu partnera w drugim kraju, doradzanie we wszelkich merytorycznych i organizacyjnych kwestiach polsko-niemieckiej wymiany młodzieży oraz możliwie dokładne informowanie o kraju partnera. Zob. szerzej na ten temat <http://www.dpijw.org/html/> (dostęp: 10 września 2009).

niczna i heterogeniczna, można zauważyć, że właśnie euroregiony pozwalają w skali lokalnej ujawnić możliwość powstania i rozwoju jednolitego obszaru, który pozostaje zróżnicowany kulturowo i narodowo.

Po drugie, w euroregionach jak w mikroskali odzwierciedla się fakt, że Europa staje się wspólnym i wzajemnie zależnym środowiskiem i w tym znaczeniu społeczeństwem bez granic. To z kolei pozwala na spojrzenie na pogranicze jako na miejsce kontaktu, a nie zderzenia kultur.

Po trzecie, dzięki współpracy euroregionalnej społeczności pogranicza uczą się pokojowego współżycia w ramach różnic, a dzięki więzom organizacyjno-instytucjonalnym łączą różne wspólnoty o odmiennych identyfikacjach. Zaspokajanie zaś podstawowych potrzeb grupowych i jednostkowych w euroregionach, w wyniku realizacji różnych przedsięwzięć, z jednej strony sprzyja poczuciu lojalności, a z drugiej zmniejsza poczucie dystansu między wspólnotami.

Po czwarte wreszcie, realizacja różnorodnych przedsięwzięć, których kolejność nie odpowiadała logice budowania etapów współpracy transgranicznej, mimo wszystko przyczynia się do polepszania warunków życia mieszkańców tych terenów. Według mnie, taka dość nietypowa sytuacja, występująca w kolejności działań podejmowanych we współpracy euroregionalnej w stosunku do rozwiązań zachodnioeuropejskich w tym zakresie, wynikała ze specyfiki obszarów przygranicznych. Polska, jak i inne państwa transformującej się Europy Środkowowschodniej, pragnęła jak najszybciej przezwyciężyć zapóźnienia w zakresie takich dziedzin, jak: gospodarka, infrastruktura czy ochrona środowiska. Stąd też pierwsze swoje wysiłki we współpracy euroregionalnej kierowała właśnie na realizację tych celów, na plan dalszy niejako spychając te, które wydawały się wówczas mniej ważne (rozwój w aspekcie kulturalnym i społecznym). Nie pozostawało to bez wpływu na generalne efekty współpracy i sam wielotorowy rozwój społeczności pogranicza. W moim przekonaniu, w społecznościach tych wskutek przyjęcia takiej kolejności w zakresie rozwoju współpracy euroregionalnej wolniej tworzyły się zintegrowane obszary, co pośrednio nie pozwalało również w sposób pełny odczuwać efektów podejmowanych działań. Poza tym mogło to utrwalać jeszcze jedno negatywne zjawisko, które nazwałbym „biernością społeczną” i „brakiem potrzeby współdziałania” oraz oczekiwaniem, że wszystkie decyzje będą podejmować za nas władze lokalne.

Miejmy nadzieję, że realizowana nadal współpraca euroregionalna pozwoli odnaleźć i utrwalić najlepsze wieloaspektowe sposoby działania, które zmierzać będą do podniesienia standardów życia mieszkańców, z uwzględnieniem przy tym roli, jaką odgrywa aspekt społeczno-kulturalny i zaangażowanie oddolne samych społeczności lokalnych.